

К.А. СУЛИМОВ*

**ПРАВО ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ИНИЦИАТИВЫ
СУБНАЦИОНАЛЬНЫХ ЕДИНИЦ В КОНСТИТУЦИЯХ
СТРАН МИРА: ИДЕОЛОГИЧЕСКАЯ ОРИЕНТАЦИЯ
КАК МЕХАНИЗМ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОГО
ИЗОМОРФИЗМА?¹**

Аннотация. Прямое участие субнациональных единиц в законодательной деятельности на национальном уровне не очень часто встречается в странах мира как реальная практика, но еще реже она представлена в виде конституционного права инициировать процедуру принятия национальных (федеральных) законов, то есть выступать в одном ряду с президентами, правительствами, депутатами и фракциями национальной легислатуры. Эмпирический анализ на основании данных *Comparative Constitutions Project*, *Regional Authority Index*, текстов конституций и прочего позволил установить, что данное право было закреплено за последние два века в конституциях 26 государств. Среди них есть как федерации, так и унитарные в конституционном смысле государства. Они также разнообразны в других отношениях. Однако большинство случаев первого появления института в конституции имеет одну общую черту – причастность политических сил, идентифицирующих себя как «левых», к созданию соответствующих конституций. Это не выглядит случайным, и исследование посвящено попытке прояснить возможный механизм работы этой связи, опираясь на теорию институционального изоморфизма. Из трех основных механизмов, посредством которых происходят институциональные изоморфные изменения, основное внимание обращено на

* Сулимов Константин Андреевич, кандидат политических наук, доцент, старший научный сотрудник отдела по исследованию политических институтов и процессов Института гуманитарных исследований, Пермский федеральный исследовательский центр Уральского отделения РАН (Пермь, Россия), e-mail: k.sulimov@psu.ru

¹ Исследование выполнено в рамках государственного задания (тема № 124021400020-6, «Многоуровневая политика в современном мире: институциональное и социокультурное измерение»).

© Сулимов К.А., 2025

DOI: 10.31249/poln/2025.03.06

нормативный изоморфизм, хотя и принудительный в части случаев также имеет значение. Нормативный изоморфизм может работать и в профессиональном, и в идеологическом измерениях. Хотя идеологическая ориентация профессиональных сообществ и иных сил, участвовавших в разработке конституций, и имеет значение, она сама по себе не предопределяет использование в стране права законодательной инициативы регионами и другими субнациональными единицами.

Ключевые слова: теория институционального изоморфизма; нормативный изоморфизм; субнациональная политико-территориальная единица; регион; политико-идеологическая ориентация; законодательная инициатива.

Для цитирования: Сулимов К.А. Право законодательной инициативы субнациональных единиц в конституциях стран мира: идеологическая ориентация как механизм институционального изоморфизма? // Политическая наука. – 2025. – № 3. – С. 131–152. – DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2025.03.06>

Введение

Среди разнообразия форм и механизмов взаимодействия политико-территориальных единиц внутри государства с национальным или федеральным центром существует один не очень распространенный и не очень известный институт – право законодательной инициативы субнациональных единиц на национальном (федеральном) уровне. Речь идет о том, что регион (чаще всего, но могут быть другие образования) имеет возможность напрямую запустить процедуру рассмотрения и принятия национальных (федеральных) законов. В этом отношении он становится в ряд с другими субъектами права законодательной инициативы – главами государств, правительствами, депутатами, фракциями и другими структурами парламента, а также группами граждан («народная» законодательная инициатива). Иногда регионы очень активны в использовании этого права, например в России совокупный объем региональных законодательных инициатив сопоставим, а в некоторые годы превышает объем законодательных инициатив депутатов Государственной думы – самой активной группы субъектов законодательного процесса [Сулимов, 2020; Panov, Sulimov, 2024].

Кроме России этот институт работает и в других странах, и есть исследования на эту тему по Швейцарии [Mueller, Mazzoleni, 2016], Мексике [Ugues, Vidal, Bowler, 2017], Германии [Finke, Souris, 2019], Испании [Sanjaume-Calvet, Paneque, 2023], Чехии [Hájek, 2024], а также сравнительные исследования европейских случаев, затрагивающие в том числе Италию [Panov, Sulimov, 2024; Сулимов, 2022]. Относительная немногочисленность работ по теме

связана, кроме прочего, с относительной редкостью этого института. Вместе с тем на сегодняшний момент литература не дает адекватного представления о степени его распространения по странам мира. Проводившиеся подсчеты и имеющиеся перечисления не полны, упускают случаи [Noble, 2019; Hájek, 2024; Gómez, 2016 a].

Это связано, как минимум, с двумя важными обстоятельствами. Во-первых, право законодательной инициативы субнациональных единиц плохо фиксируется в известных базах данных. Его нет в явном виде ни в *Regional Authority Index*¹, ни в *Comparative Constitutions Project*². Также исследовательская литература в разных отраслях знаний если и затрагивает проблематику законодательной инициативы, то обычно в отношении других групп субъектов этого права. Во-вторых, есть неопределенность с тем, как конкретно понимать законодательную инициативу регионов. Она может принимать различные формы. Например, легислатуры штатов в США направляют в Конгресс «мемориалы» (*memorials*) – обращения с предложением предпринять какие-то действия³. Эти предложения могут через активность сенаторов и представителей становиться законопроектами и рассматриваться в рамках имеющейся процедуры. В Германии федеральные земли направляют в Бундесрат законодательные предложения, которые фактически являются законопроектами, но в конституционно-политическом смысле субъектом законодательной инициативы является Бундесрат, а не сами земли [Finke, Souris, 2019]. Так же и в других случаях, когда верхняя палата национального парламента представляет собой «палату регионов», сенаторы могут использовать свое право законодательной инициативы в интересах региона, который они представляют. То же могут делать депутаты нижних палат национальной легислатуры в тех случаях, когда они связаны тем или иным образом с конкретными регионами.

Сколько-нибудь полная идентификация подобного рода возможностей регионов по странам мира представляется крайне сложной задачей как в эмпирическом, так и в концептуальном от-

¹ Regional Authority. – Mode of access: <https://garymarks.web.unc.edu/data/regional-authority-2> (accessed: 15.03.2025).

² Comparative Constitutions Project. – Mode of access: <https://comparativeconstitutionsproject.org> (accessed: 15.03.2025).

³ Messages, Petitions, Communications, and Memorials to Congress // EveryCRSReport.com. – 2008. – April 10. – Mode of access: <https://www.everycrsreport.com/reports/98-839.html> (accessed: 15.03.2025).

ношении – насколько допустимо ставить в один ряд и сравнивать столь разные проявления возможностей регионов повлиять на страновое законодательство? В данном исследовании для эмпирической идентификации рассматриваемого института использован подход, позволяющий получить достаточно определенные и надежные данные – фиксация права законодательной инициативы субнациональных единиц в конституциях стран. Речь идет о наделении этим правом именно региона в лице его органов власти как отдельной конституционно-политической единицы страны. Это, с одной стороны, отбрасывает немалое количество интересных случаев, а с другой – определенным образом форматирует, сужает фокус исследования.

Наличие этого права в конституции страны ничего не говорит нам о его реальном использовании, а главное – о том, какое место оно занимает в общей системе центр-периферийных отношений. Можно лишь установить его место в конституционном дизайне. Также важно, что право законодательной инициативы является дополнительным, обеспечивающим институтом. Его наличие или отсутствие в конституции едва ли может быть важным типологическим признаком. Во многих федеративных и регионализированных государствах это право и соответствующий механизм отсутствуют, а возможность участия в управлении страной реализована другими способами, прежде всего через верхнюю палату национального парламента [Behnke, Mueller, 2017; Palermo, 2018; Tremblay, 2023], то есть этот институт не является стандартным, необходимым, и тем более достаточным элементом какой-либо модели политико-территориальной организации страны. Соответственно, его появление в конституции страны, даже будучи связанным с выбором какого-нибудь политического курса, может быть продиктовано дополнительными условиями и обстоятельствами. Данное исследование фокусируется на роли идеологических ориентаций профессиональных сообществ и иных сил, участвовавших в разработке конституций, исходя из того обстоятельства, что конституции, кроме прочего, имеют идейное измерение, даже могут пониматься как идейные манифесты. Из этого следует предположение, что заимствование этого института и его включение в собственную конституцию может быть связано с идейной ориентацией тех, кто имеет отношение к составлению и принятию конституции. Теоретически это осмыслено как разновидность нормативного изоморфизма [DiMaggio, Powell, 1983].

Предпринятый эмпирический анализ позволил установить, что данное право было закреплено за последние два века в конституциях двадцати шести государств. Некоторых из них уже нет, но государства-преемники воспроизвели это право в своих конституциях. Не считая воспроизводство, в девятнадцати случаях это право появилось впервые, из них в четырнадцати случаях во время утверждения конституции у власти были политические силы, которые идентифицировали себя как «левые», или такие силы были достаточно значимы, чтобы оказывать влияние на разработку конституции. Дальнейший анализ опирается на предположение, что такая высокая доля (почти три четверти) не является случайной, и направлен на то, чтобы на материале нескольких кейсов прояснить возможные механизмы связи между «левой» идеологической ориентацией и предоставлением субнациональным единицам права законодательной инициативы на государственном уровне.

Право законодательной инициативы субнациональных единиц в институциональном, конституционном и «идейном» измерениях

Право законодательной инициативы (далее – ПЗИ) регионов и других территориальных единиц может выступать как инструмент участия в управлении на уровне всей страны (*shared rule*), так и инструмент внутреннего управления (*self-rule*) [Hooghe et al., 2016]. В обоих случаях речь идет о попытке повлиять на национальное (федеральное) законодательство в желаемом для себя направлении, конкретно – решить задачи, которые невозможно решить собственными средствами внутри региона (хотя могут быть и другие мотивации для законодательных инициатив – работы по конкретным кейсам, перечисленные выше, демонстрируют это). Но так как измениться или появиться должна норма на уровне всей страны, то она будет иметь универсальное значение и касаться всех, а не только инициатора. Однако ПЗИ можно ограничить оговоркой, что инициировать можно только законопроекты, которые затрагивают интересы региона-инициатора. Провести четкое разграничение между универсальным и партикулярным интересами довольно сложно, по этому поводу ведутся конституционно-юридические дискуссии. Но в практической плоскости проблема решается, если принимается закон, прямо направленный на регулирование, касающееся только региона-инициатора.

Другим важным моментом является то, кто получает это право. Необходимым условием выступает наличие субнациональных политико-административных единиц, которые могут его использовать, – то есть единиц, обладающих собственными органами власти с некоторой степенью автономии¹. Вариативность возникает в том случае, если не все административно-территориальные единицы одного уровня в стране обладают таким статусом или не все из них получают ПЗИ.

На основании этих соображений можно сформулировать две базовые модели включения ПЗИ в конституционный дизайн системы межуровневых взаимодействий. Одна модель предполагает, что 1) ПЗИ предоставляется всем субнациональным единицам одного уровня; 2) ПЗИ не содержит оговорок и предметных ограничений, то есть законопроекты могут затрагивать любой вопрос, а не только интерес инициатора; 3) ПЗИ в таком случае выступает инструментом обеспечения участия в управлении всей страной (*shared-rule*). Обозначим эту модель как «федералистскую» (или «регионалистскую»).

Во второй модели ПЗИ 1) предоставляется отдельным образованиям в составе государства; 2) сопровождается оговоркой, что законопроекты должны затрагивать интерес самого региона; 3) выступает инструментом самоуправления (*self-rule*). Обозначим эту модель как «автономистскую», потому что ПЗИ предоставляется отдельным автономным образованиям в составе государства, но не как инструмент участия в управлении всей страной, а как дополнительная возможность влиять на национальные законы, которые будут или могут быть применены к автономии.

Конституции как политические документы по определению являются результатом имеющегося политического расклада на момент их принятия. Однако применительно к конкретному

¹ ПЗИ предоставляется конкретным органам власти регионов – в большинстве случаев это представительные органы (но бывает иначе, например в Молдове ПЗИ предоставлено автономно — территориальному образованию Гагаузия в лице Правительства и Народного Собрания). Но в фактическом использовании ПЗИ может участвовать и исполнительная власть. Это зависит и от системы власти в регионе, и от процедур подготовки инициатив. Например, в России губернаторы используют свое право законодательной инициативы для направления предложений в региональные законодательные собрания, которые затем могут сделать их своими законодательными инициативами в Государственную Думу. Принципиально, что в отношении ПЗИ в конституционно-политическом смысле регион (или другая единица) воспринимается как единый правомочный субъект.

содержанию конституции, то есть набору норм и положений, которые она содержит, до сих пор идет дискуссия о том, что важнее: собственно внутривластные процессы [Ginsburg, Versteeg, 2014] или транснациональное сообщество (диффузия) [Goderis, Versteeg, 2013]. При этом отдельно выделяются конституционные инновации, то есть первое появление в совокупности текстов конституций какой-либо идеи или института [Ginsburg, Elkins, 2022]. Эти инновации потом распространяются, что делает конституции во многих отношениях сильно похожими друг на друга. Это касается не только конституций государств, но и составляющих их частей [Gardner, 2014]. При этом первое появление идеи или института в конституции государства, даже если они заимствованы, тоже оказывается инновацией, но только для этой конкретной страны. Разумно исходить из того, что такие конституционные инновации вызваны неприятием какой-либо прежней конституционной схемы, но некоторые ее элементы могут воспроизводиться. В результате новые конституции обычно содержат что-то свое привычное и освоенное, но также включают в себя смешение новаций, которые уже существуют в мире, объединяя их в новые формы [Ginsburg, Elkins, 2022].

Любая конституция еще и представляет собой конкретный текст, в создание которого обычно вовлечено большое количество людей – от политиков до конкретных специалистов. Поэтому немалое значение может иметь производственный процесс, мотивации и ограничения, с которыми сталкиваются составители. Одни из таких ограничений является проблема знаний – какие конкретно инструменты, формы и подходы необходимо применить для реализации желаемого. Это особенно важно в отношении поддерживающих, обеспечивающих институциональных инструментов, которым в нашем случае как раз и является ПЗИ.

Также важно, что «конституции функционируют на идеологическом уровне» [Ginsburg, Elkins, 2022, p. 220]. Они не только (и не обязательно) являются конкретным гайдом для практических действий, но и часто воспринимаются составителями и внешними наблюдателями как манифест. Закрепление ПЗИ в конституции может быть связано с конкретной политической программой, но также может иметь собственное значение – «символическое». При этом теоретически очевидно, что само по себе идеологическое измерение ПЗИ, если таковое ему можно присвоить, амбивалентно в том смысле, что аргументы в его пользу можно найти как «справа», так и «слева». В рамках «левой» повестки ПЗИ может быть

истолковано как инструмент расширения (предоставления) права голоса и право участия народу (трудовому народу), меньшинствам, этническим группам – в том числе через представляющие их региональные власти. В «правой» повестке ПЗИ может быть уступкой региональному интересу ради сохранения территориального единства государства. Но все же «правая» позиция является защитной, а не продвигающей новации, поэтому разумнее ожидать связь ПЗИ именно с «левой» повесткой.

Теория институционального изоморфизма [Димаджио, Пауэлл, 2010] является одним из подходов, позволяющих объяснить, почему организованные структуры (а конституции можно понимать таким образом) становятся похожими друг на друга. Ключевым понятием теории институционального изоморфизма является «организационное поле» (*“organizational field”*). Под ним понимаются *«те организации, которые в совокупности составляют идентифицируемую сферу институциональной жизни – это ключевые поставщики, потребители ресурсов и продуктов, регуляторы и другие организации, производящие сходные продукты или услуги»* [Димаджио, Пауэлл, 2010, с. 37]. То есть речь идет не только о конкурирующих организациях или сетях реально взаимодействующих организаций, но и о «всей совокупности релевантных акторов». Все страны мира в измерении их конституций и тех, кто имеет отношение к их разработке и принятию, можно представить – в терминах Димаджио и Пауэлла – составляющими общего организационного поля. Они и поставщики сходных услуг, и потребители сходных ресурсов, могут конкурировать между собой, могут взаимодействовать напрямую, но оба варианта необязательны. То, что события конституционного строительства относительно редки и не совпадают во времени друг с другом, не выглядит значимым ограничением. Они все равно связаны (*“connectedness”*) между собой. В результате процесса институционального определения, или «структуризации» организационного поля, запускаются механизмы институциональных изменений, которые могут приводить к нарастанию организационного сходства: (1) принудительный изоморфизм (*coercive isomorphism*), который проистекает из политического влияния и проблемы легитимности; (2) подражательный изоморфизм (*mimetic isomorphism*), являющийся результатом стандартных реакций на неопределенность; и (3) нормативный изоморфизм (*normative isomorphism*), связанный с профессионализацией [Димаджио, Пауэлл, 2010, с. 39].

Профессионализация в этой теории понимается очень конкретно – как то, что имеет отношение к сообществу профессионалов в какой-либо области. Такое понимание применимо и к проблеме появления ПЗИ в конституциях, потому что именно профессионалы – специалисты в области конституционного права – в первую очередь являются носителями знания о возможности использования этого инструмента. Но в целях анализа распространения ПЗИ нормативный изоморфизм можно понимать несколько шире. Он отсылает к совокупностям людей, имеющих общую когнитивную основу, более или менее разделяемые представления о правильном и неправильном, должном и недолжном, важном и второстепенном, и т.д. Эти характеристики вполне приложимы к группам людей, имеющих общие или сходные идеологические ориентации.

Применительно к ПЗИ необходимо учитывать, что, как уже было сказано, этот институт не является стандартным, необходимым, а тем более достаточным элементом какой-либо модели политико-территориальной организации страны. То есть в рамках любого политического курса («левого» или «правого») он скорее всего выступает дополнительным, обеспечивающим институциональным механизмом, который может быть заменен чем-то иным. Его «незначительность» и малоизвестность делает сомнительным предположение, что политики, принимающие решения о конституционном дизайне, будут делать на него ставку или даже просто знать о нем. Это означает, что скорее всего его должны предлагать профессионалы (юристы, специалисты в конституционном праве) в ответ на политический запрос об обеспечении дополнительных прав и возможностей для субнациональных единиц. Далее можно думать, что профессионалы, заинтересованные в продвижении своих идей, будут предлагать такие институциональные механизмы, которые, предположительно, будут приняты, а значит должны соответствовать политическому курсу, в том числе, возможно, в «лево-правом» измерении. То есть отбор ПЗИ профессионалами может производиться в логике учета идеологических ориентаций.

Представленность ПЗИ в конституциях мира

Для идентификации появления и распространения ПЗИ в конституциях стран мира были собраны данные относительно его представленности за период с начала XIX века до настоящего времени. Базовым источником информации стала база данных *Comparative*

*Constitutions Project*¹ разных версий², в которой закодировано указание на субъектов права законодательной инициативы в конституциях большей части стран мира. Однако данная база содержит ошибки и пропуски, в частности, в прежних версиях не указывалась Российская Федерация как страна, где регионы имеют такое право. Так же в ней пропущены Испания и Италия и, как оказалось, ряд других стран, в некоторых случаях неверно указывается время появления этого права у регионов. Немногочисленные публикации по этому поводу [Noble, 2019; Hájek, 2024] также не учитывали всех случаев, насчитывая в отличающихся комбинациях только 15 стран, у регионов которых есть такое право. Для минимизации потери информации были проанализированы профайлы стран, описывающие распределение полномочий между уровнями публичной власти и созданные в рамках проекта *Regional Authority Index (RAI, 94 профайла)*³. Кроме того, были проанализированы конституции стран и в некоторых случаях самих регионов (а также материалы, в которых раскрывались обстоятельства появления и изменения этих конституций), в которых, согласно теоретическим ожиданиям, регионы могли наделяться таким правом, за период с начала XIX века для более точного определения времени появления и (иногда) исчезновения этого права. Базовое теоретическое ожидание касалось структурно-институциональных условий возможного наделения регионов правом законодательной инициативы – наличие в стране субнациональных политико-административных единиц с собственными органами власти и полномочиями, которые могут использовать данное право, то есть страны с федеральным или децентрализованным (регионалистским) институциональным устройством. Такой детальный анализ позволил идентифицировать некоторые пропущенные случаи (например, Бразилию, в истории которой это право было у регионов в 1934–1937 гг.), проследить историю появления и модификации механизма в некоторых комплексных случаях (прежде всего, кейс Советского Союза, его союзных республик и их автономных республик – с дальнейшей

¹ Comparative Constitutions Project. – Mode of access: <https://comparativeconstitutionsproject.org> (accessed: 15.03.2025).

² Elkins Z., Ginsburg T. Characteristics of national constitutions, version 4.0. *Comparative constitutions project*. 2022. Last modified: October 24, 2022. Available at comparativeconstitutionsproject.org.

³ Country Profiles. A brief history of regional governance in each country, explanation of coding decisions, and sources // *Regional Authority*. – Mode of access: <https://garymarks.web.unc.edu/data/regional-authority-2> (accessed: 15.03.2025).

модификацией в отдельных странах в постсоветское время), а также более четко в целом определить хронологию распространения права законодательной инициативы регионов на национальном уровне среди стран мира. Кроме того, идентифицировалась идеологическая ориентация сил, которые были причастны к разработке и утверждению соответствующих конституций. Критерием идентификации было самоопределение акторов, в большинстве случаев выражаемое в названиях политических партий, движений, государств («Социалистическая Республика Союз Бирма», «социалистическое государство» – «Народно-Демократическая Республика Эфиопия» и т.п.¹). Сводные результаты представлены в таблице 1. Важно отметить, что в данном случае не имеет значения, были ли эти силы действительно «левыми», были ли они склонны проводить «левую» политику, соответствующую каким бы то ни было универсальным критериям. Например, вопрос о том, были ли в конкретные периоды режимы в Эфиопии и Бирме «левыми», для данного исследования незначим. Важно, что они использовали советские / югославские конституционные образцы [Ofcansky, LaVerle, 1993; Keller, 1991; Steinberg, 2006]. Через использование «левых» терминов они обозначали свою

¹ По поводу менее очевидных случаев:

Португалия – конституция создавалась Конституционной Ассамблеей (1975), из 250 мест в которой 151 место занимали левые, то есть 60% (*Socialist Party, Portuguese Communist Party, Portuguese Democratic Movement*).

Перу – конституция 1979 года была разработана Учредительным собранием, которое возглавлял Виктор Рауль Хайя де ла Торре, лидер партии Американский народно-революционный альянс (сейчас Перуанская партия Априста, *Partido Aprista Peruano*), APRA была антиимпериалистической и марксистской.

Молдова – ведущими политическими силами во время принятия конституции 1994 года были Аграрная партия Молдовы («*reformed communists*») и Социалистическая партия Молдовы.

Панама – норма появилась в конституции в 1983 году при Мануэле Норьега, который использовал *Partido Revolucionario Democrático* (Демократическая революционная партия, PRD), которая идеологически была левоцентристской.

Никарагуа – действующая конституция 1987 года появляется при Сандинистском правительстве – марксистском и просоветском. ПЗИ появилось только в 1995 году, сандинисты в это время уже были в оппозиции, но участвовали в обсуждении конституционных поправок.

Боливия – принятие конституции 2009 г. было инициировано президентом страны Эво Моралесом, лидером партии *Movimiento al Socialismo – Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos*.

Венесуэла – конституция 1999 г. принималась конституционной ассамблеей, в которой доминировали сторонники Уго Чавеса, соответственно левое идеологическое влияние было довольно выраженным.

принадлежность к определенной традиции, ориентации, что соотносится с сетями знаний и легитимных образцов, которые они использовали в конституционном строительстве.

Таблица 1

**Институциональные конфигурации (модели) права
законодательной инициативы субнациональных единиц
на национальном (федеральном) уровне¹**

Страна	Годы	Территориальное устройство на настоящий момент	У всех единиц	Универсальность права ЗИ	Модель	«Левые»
1	2	3	4	5	6	7
Мексика	1824	Федерация	Да	Да	Федер.	–
Швейцария	1848	Федерация	Да	Да	Федер.	–
<i>Финляндия</i>	<i>1920</i>	<i>Унитарное</i>	<i>Нет</i>	<i>Нет</i>	<i>Автоном.</i>	–
Россия (СССР, РСФСР)	1993 (1924, 1977–78)	Федерация	Да	Да	Федер. (Смеш.)	Нет (да)
Бразилия	1934–1937	Федерация	Да	Да	Федер.	–
Италия	1948	Унитарное	Да	Да	Федер.	Да
Чехия (Чехословакия)	1993 (1960)	Унитарное	Да	Да	Федер.	Нет (да)
Сербия (Югославия)	1990 (1974)	Унитарное	Нет	Да	Смеш.	Нет (Да)
Мьянма (Бирма)	1974–1988	Федерация	Да	Да	Федер.	Да
<i>Португалия</i>	<i>1976</i>	<i>Унитарное</i>	<i>Нет</i>	<i>Нет</i>	<i>Автоном.</i>	Да
Азербайджан	1995 (1978)	Унитарное	Нет	Да	Смеш.	Нет (да)
Грузия	1995 (1978)	Унитарное	Нет	Да	Смеш.	Нет (да)
Испания	1978	Унитарное	Да	Да	Федер.	Да
Таджикистан	1994 (1978)	Унитарное	Нет	Да	Смеш.	Нет (да)
Узбекистан	1992 (1978)	Унитарное	Нет	Да	Смеш.	Нет (да)

¹ Примечания к таблице. Случаи выстроены хронологически, по времени появления механизма в конституциях; «годы» – время (или период) появления (нахождения) права ЗИ в конституции, в скобках – год первого появления в конституции страны предшественницы; «левые» – «левые» политические силы, находящиеся у власти во время появления этого права в конституции страны или участвовавшие в составлении текста конституции; «у всех единиц» – распространяется ли право на все территориальные единицы конкретного уровня или только на отдельные; «универсальность» – нет предметных ограничений, то есть законопроекты могут затрагивать любой вопрос, а не только относящийся к инициатору; во всех случаях, кроме одного, право предоставлено территориальным единицам первого субнационального уровня, то есть регионам: в Сальвадоре это право у муниципалитетов, в Перу и Никарагуа – у регионов и муниципалитетов (инициатива отправляется напрямую на национальный уровень); случаи «федералистской» модели выделены полужирным шрифтом, случаи «автономистской» модели выделены курсивом.

Продолжение таблицы 1

1	2	3	4	5	6	7
Перу	1979, 2004	Унитарное	Да	Нет	Смеш.	Да
Сальвадор	1983	Унитарное	Да	Нет	Смеш.	–
Панама	1983	Унитарное	Да	Нет	Смеш.	Да
Эфиопия	1987–1991	Унитарное	Да	Да	Федер.	Да
Молдова	1994	Унитарное	Нет	Да	Смеш.	Да
Никарагуа	1995	Унитарное	Да	Нет	Смеш.	Да
Венесуэла	1999	Федерация	Да	Нет	Смеш.	Да
Боливия	2009	Унитарное	Да	Да	Федер.	Да

Источник: Составлено автором на основании *Comparative Constitutions Project*¹.

Всего ПЗИ включалось в конституции 26 государств. В трех из них в настоящее время оно отсутствует, – это Бразилия (было недолго в 1930-е годы), а также Бирма (сейчас Мьянма) и Эфиопия. Последние явно ориентировались на советский и югославский (социалистический) опыт (и поддержку), что приводило в том числе к копированию институционального дизайна. Но как только предметные связи с институциональным образцом теряли значение, конституционный дизайн тоже легко менялся. В терминах теории институционального изоморфизма это скорее мягкий принудительный изоморфизм. Мягкий, потому что трудно представить, что ПЗИ прямо навязывалось извне. Три других государства из 26 прекратили существование – СССР, Югославия и Чехословакия, поэтому в настоящее время ПЗИ представлено в конституциях 20 государств.

В таблице 1 можно видеть, что выделенные ранее модели включения ПЗИ в конституционный дизайн системы межуровневых взаимодействий распределены неравномерно: 10 случаев соответствуют «федералистской» модели, 2 – «автономистской» и 11 случаев совмещают в себе черты обеих – «смешанная» модель. При этом они не соответствуют типу территориального устройства. «Федералистская» модель встречается и в унитарных (в конституционном смысле) государствах.

Для большинства стран мира, в которых регионы имеют ПЗИ, появление соответствующего механизма было результатом институциональных заимствований. Явно выделяются три страны – Мексика, Швейцария и Финляндия, которые стали «изобретателями» этого института: Мексика и Швейцария еще в XIX веке в форме

¹ Comparative Constitutions Project. – Mode of access: <https://comparativeconstitutionsproject.org> (accessed: 15.03.2025).

«федералистской» модели, а Финляндия в 1920 году в форме «автономистской» модели (для региона Аландских островов) [Lindström, Lindholm, 2021; Hannikainen, 2013].

В остальных странах ПЗИ заимствовалось, но нередко творчески, что, например, выражается в использовании не одной из базовых моделей – «федералистской» или «автономистской», а своеобразных вариантов, сочетающих в себе их разные черты. В политико-институциональном отношении в части стран значимым мотивом введения данного института была федерализация, основанная на собственных политических соображениях, а право законодательной инициативы на вышестоящем уровне – одним из инструментов, ее обеспечивающих.

Нормативный изоморфизм

В таблице 2 все 26 случаев распределены по четырем группам, две из которых имеют «левое» идеологическое измерение.

Таблица 2

Представленность права законодательной инициативы субнациональных единиц в конституциях в соотношении с «левой» идеологической ориентацией «авторов» конституций¹

«Иноваторы»	«Советские» и «примыкающие» случаи	Другие «левые» случаи:	Не «левые случаи»
1. Мексика (1824) 2. Швейцария (1848) 3. Финляндия (1920)	1. СССР (1924, 1977) <i>1.1. Россия, Азербайджан, Грузия, Таджикистан, Узбекистан (1978, 1990-1995)</i> 2. Молдова (1994) 3. Бирма (1974 – 1988) 4. Эфиопия (1987 – 1991) 5. Чехословакия (1960, 1968) <i>5.1. Чехия (1993)</i> 6. Югославия (1974) <i>6.1. Сербия (1990 и 2006)</i>	1. Италия (1947) 2. Португалия (1976) 3. Испания (1978) 4. Перу (1979) 5. Панама (1983) 6. Венесуэла (1999) 7. Боливия (2009) 8. Никарагуа (1995)	1. Бразилия (1934 – 1937) 2. Сальвадор (1983)

Источник: составлено автором.

¹ Примечания к таблице. «Левая» идеологическая ориентация идентифицируется по самоопределению политических сил; «авторы» конституций – политические силы, находившиеся у власти во время появления этого права в конституции страны или участвовавшие в составлении текста конституции.

ПЗИ в «левом» контексте появляется в Советском Союзе в 1920-е годы – это тоже была своего рода инновация, но сам механизм, вероятнее всего, был подчерпнут из уже имевшихся случаев. ПЗИ в конституциях всего СССР было представлено дважды – в первой (1924) и последней (1977) конституциях. В конституции СССР 1936 года его не было, но это право стало уже освоенной новацией, и к нему легко вернулись, когда в русле требований новой программы КПСС 1961 года потребовалось углубление «демократизации» в том числе через расширение круга субъектов права законодательной инициативы (ПЗИ тогда получили также «общественные организации в лице их общесоюзных органов»). В конституциях союзных республик 1978 года ПЗИ было продублировано для автономных республик в их составе (но не автономных областей), что является довольно очевидным примером принудительного изоморфизма, но использовалась не «федералистская» (как на союзном уровне), а «автономистская» модель. Интересно отметить, что 1920-е и 1930-е годы дают интересные примеры инновативного конституционного творчества. Тогда создавались тексты множества конституций автономных и союзных республик (не все были утверждены). В части из них содержалось указание на ПЗИ, причем в неожиданной форме. Оно было направленно «вверх» – *«право законодательной инициативы по всем вопросам законодательства СССР и РСФСР»*. Таким образом, автономные республики пытались присвоить себе право инициировать на уровне СССР и РСФСР при том, что конституции вышестоящих уровней этого не предусматривали.

Политико-правовые преемники союзных республик СССР унаследовали (воспроизвели) этот институциональный механизм, но сделали это применительно к новым политическим реалиям. В России основательно изменили всю политико-территориальную структуру и наделили правом законодательной инициативы на федеральном уровне все образования первого уровня. В Азербайджане политико-территориальную структуру тоже изменили, но не столь радикально – в конституции 1995 года право законодательной инициативы в национальной легислатуре (Милли Меджлис Азербайджанской Республики) получил Али Меджлис Нахичеванской Автономной Республики, а Нагорный Карабах – нет, но не потому, что был областью, а не республикой, а потому, что был де-юре ликвидирован. В Таджикистане подняли статус автономной области, предоставив в конституции 1994 года право законодательной инициативы Горно-Бадахшанской автономной области (название не

было изменено), которая не имела его по конституции 1978 года. В Грузии и Узбекистане воспроизвели советскую институциональную логику – автономные республики сохранили право законодательной инициативы, а бывшая Юго-Осетинская автономная область не получила его даже на бумаге. Представляется, что наиболее разумным объяснением воспроизводства ПЗИ в новых государствах является нормативный изоморфизм, но не в идеологической, а в профессионализированной форме. Политического отторжения этой советской конституционной нормы не было, и профессионалы воспроизвели ее в новых условиях.

Вероятно, эта же логика сработала в Чехии и Сербии, которые воспроизвели ПЗИ в своих новых, постсоциалистических конституциях. Но первоначальное появление ПЗИ в Чехословакии и Югославии скорее укладывается в нормативную идеологическую логику. При этом не было прямого заимствования действующей советской практики – в СССР в 1960 и 1974 годах эти нормы не действовали.

Особый интерес представляют «несоветские» «левые» случаи. Для того чтобы лучше представить механику работы нормативного изоморфизма в его идеологическом, профессиональном измерениях, коротко рассмотрим два кейса – итальянский и испанский.

Конституция Италии 1947 года, в которой появилось ПЗИ, должна была, кроме прочего, сформулировать новое решение территориальной проблемы, которая имеет большое значение для всей истории современной Италии. Государство создавалось в XIX веке из разных территорий с разным культурным, государственным, языковым и прочим бэкграундами. Обстоятельства выхода из Второй мировой войны обострили территориальную проблему, вплоть до появления сепаратистских сил. В свою очередь, в Конституционной Ассамблее, которая создавала и утверждала конституцию, доминировали силы, желавшие сохранить единство страны.

Вопрос был в выборе решения. На общем уровне альтернатива осмысливалась в терминах «централизация» или «что-то иное». Централизация для большинства была неприемлема, потому что ассоциировалась с фашизмом, с которым большинство было намерено порвать. Общий политико-идеологический климат послевоенной Италии явно сдвинулся влево, что проявлялось в том числе в политической конфигурации Конституционной Ассамблеи. Основными силами были христианские демократы (37%), Социалистическая партия пролетарского единства (21%) и Комму-

нистическая партия (19%), что в итоге привело к тому, что текст конституции в целом «представлял собой компромисс католических, марксистских и либеральных взглядов» [Calabresi, Godi, 2020, p. 52].

Конкретное решение территориальной проблемы в конституционном дизайне было сформулировано и предложено юристами-профессионалами, прежде всего Гаспаре Амброзини, который стал основным докладчиком по этой теме. Он был профессором конституционного права, исследователем федеративных систем. У него были работы о новой федеративной структуре советской России, о новом формате «регионального государства» во время Второй Испанской республики [D'Atena, 2013]. Амброзини и сформулировал итальянский вариант «регионального государства», включая и ПЗИ для всех итальянских регионов. Неясно, откуда непосредственно был заимствован этот институт. Можно лишь указать на имевшиеся к тому времени случаи: Швейцария, Мексика, Финляндия, советские эксперименты 1920-х годов. Амброзини мог знать их все¹ – в этом случае установить конкретный источник вообще едва ли возможно.

Амброзини, видимо, не был левым по своей идеологической ориентации. В Конституционную Ассамблею он избрался как христианский демократ, но работал он в составе подкомиссии конституционной комиссии, в которой председательствовал Умберто Террачини от Итальянской коммунистической партии. Собственно, Террачини и предоставлял ему слово для доклада, и ставил предложения на голосование. Получается, что в итальянском случае сама идея ПЗИ не пришла по линии коммунистов как заимствование из советских опытов 1920-х годов, но представляется вполне возможным, что коммунисты и другие левые могли воспринять ее как свою и тем самым облегчить ее адаптацию.

В случае Испании (конституция 1978 года) можно наблюдать очень похожую логику с одним важным дополнением. Испания так же имела (и имеет) явно выраженную территориальную проблему, основные силы так же желали сохранить единство, эти силы так же желали порвать с предшествующим периодом (только

¹ В одной из своих доступных сейчас работ он упоминает в качестве примеров конституции Литвы и Чехословакии межвоенного периода с их нормами в отношении Мемельского (Клайпедского) края и Подкарпатской Руси [Ambrosini, 2024]. Эти кейсы в институциональном отношении очень похожи на кейс Финляндии и Аландских островов, однако они были неудачными и ПЗИ не предусматривали.

вместо фашизма – франкизм, который тоже ассоциировался с централизацией). В качестве образцов конкретных решений здесь уже явным образом использовался опыт самой Испании начала 1930-х годов, а также Италии, конституция которой уже тридцать лет содержала ПЗИ. Добавление к итальянской логике состоит в том, что право законодательной инициативы для автономных сообществ было сформулировано и предложено левыми (прежде всего коммунистами при поддержке социалистов, которые, как один из них выразился в обсуждении, разделяли по этому предмету ту же «философию») в союзе с регионалистами (представлявших меньшинства Каталонии и Страны Басков, часть из них тоже левые). А оппонировали им как раз правые – из группы «Народный альянс» [Gómez, 2016 b]. То есть здесь мы даже имеем идеологическое противостояние по поводу ПЗИ. Левые его выиграли, и в данном случае их позиция по поводу ПЗИ была критически важна.

Заключение

Эмпирический анализ позволил установить, что право законодательной инициативы субнациональных единиц было закреплено за последние два века в конституциях 26 государств. Сейчас оно есть в конституциях 20 стран. В 14 случаях из 19, когда это право появилось в конституции страны впервые, во время утверждения конституции у власти были политические силы, которые идентифицировали себя как «левые», или такие силы были достаточно значимы, чтобы оказывать влияние на разработку конституции. «Левая» самоидентификация могла быть поверхностной, сводиться к использованию «левых» терминов, как было в Эфиопии и Бирме в соответствующие периоды, когда копировались советские и югославские конституционные образцы. Однако во всех случаях использование «левых» терминов идентифицирует принадлежность к определенной традиции и идеологической ориентации, которые соотносятся с сетями знаний и легитимных образцов, которые использовались в конституционном строительстве. Если исключить из оставшегося числа случаи изобретения этого института – Мексику, Швейцарию и Финляндию, то доля случаев, где «левые» имели значение, окажется критически высокой: 14 из 16 стран. Однако это не дает основание утверждать, что идеологическая ориентация предопределяет использование в стране права законодательной инициативы регионами и другими субнацио-

нальными единицами. Анализ конкретных случаев показывает, что работают разные механизмы изоморфизма, и они по-разному работают в разных случаях. Наиболее значимым представляется нормативный изоморфизм, который, однако, работает как в логике профессионализации как в оригинальной теории, так и в идеологическом измерении. Идеино-политические предпочтения могут как формировать сам канал распространения инновации, так и облегчать и легитимировать ее адаптацию по предложению профессионалов.

K.A. Sulimov*

**The subnational units' right of legislative initiative:
political orientation as a mechanism of institutional isomorphism?¹**

Abstract. The direct participation of subnational units in legislative activity at the national level is not a common practice in countries around the world, but even more rarely it is presented in the form of a constitutional right to initiate the procedure for adopting national (federal) laws, that is, to act like presidents, governments, deputies and factions of the national legislature. Empirical analysis based on data from the Comparative Constitutions Project, the Regional Authority Index, texts of constitution allowed us to establish that this right has been enshrined in the constitutions of 26 states over the past two centuries. Among them are both federations and unitary states in the constitutional sense. They are also diverse in other respects. However, most cases of the first appearance of the mechanism in a constitution have one common feature: the involvement of political forces identifying themselves as "left" in the creation of the corresponding constitutions. This does not seem accidental, and the study is devoted to an attempt to clarify the possible mechanism of this connection, based on the theory of institutional isomorphism. Of the three main mechanisms by which institutional isomorphic changes occur, the main focus is on normative isomorphism, although in some cases coercive is also apparently significant. However, normative isomorphism operates both in the logic of professionalization as in the original theory and in the ideological dimension. But, although ideological orientation of professional communities and other forces involved in the development of constitutions matters, it does not in itself predetermine the use of the right of legislative initiative in a country by regions and other subnational units.

Keywords: theory of institutional isomorphism; normative isomorphism; intra-state subnational unit; region; political orientation; legislative initiative.

* **Sulimov Konstantin**, Perm Research Centre of the Ural Branch of the Russian Academy of Science (Perm, Russia), e-mail: k.sulimov@psu.ru

¹ The research was carried out within the framework of a state assignment (topic No. 124021400020-6, "Multi-level governance in the modern world: institutional and socio-cultural dimensions").

For citation: Sulimov K.A. The subnational units' right of legislative initiative: political orientation as a mechanism of institutional isomorphism? *Political science (RU)*. 2025, N 3, P. 131–152. DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2025.03.06>

References

- Ambrosini G. Un tipo intermedio di stato tra l'unitario e il federale caratterizzato dall'autonomia regionale. *Antologia di diritto pubblico*. 2024, N 1, P. 93–100. (In Italian)
- Behnke N., Mueller S. The purpose of intergovernmental councils: A framework for analysis and comparison. *Regional and federal studies*. 2017, Vol. 27, N 5, P. 507–527. DOI: <https://doi.org/10.1080/13597566.2017.1367668>
- Calabresi S.G., Godi M. Italian constitutionalism and its origins. *The Italian law journal*. 2020, Vol. 06, N 1, P. 23–53.
- D'Atena A. Le régionalisme italien et ses racines culturelles. *Civitas Europa*. 2013, N 1, P. 41–53. DOI: <https://doi.org/10.3917/civit.030.0041> (In French)
- DiMaggio P.J., Powell W.W. The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *Economic sociology*. 2010, N 11 (1), P. 34–56. (In Russ.)
- DiMaggio P.J., Powell W.W. The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American sociological review*. 1983, N 48 (2), P. 147–160.
- Finke P., Souris A. The politics of legislative initiatives in the German Bundesrat. *Revista cuadernos Manuel Giménez Abad*. 2019, N 18, P. 7–19.
- Gardner J.A. Autonomy and isomorphism: The unfulfilled promise of structural autonomy in American state constitutions. *Wayne law review*. 2014, Vol. 60, N 1, P. 31–67.
- Ginsburg T., Elkins Z. Ideation and innovation in constitutional rights. *The law & ethics of human rights*. 2022, Vol. 16, N 2, P. 217–244. DOI: <https://doi.org/10.1515/lehr-2022-2009>
- Ginsburg T., Versteeg M. Why do countries adopt constitutional review? *The journal of law, economics, and organization*. 2014, Vol. 30, Iss. 3, P. 587–622. DOI: <https://doi.org/10.1093/jleo/ewt008>
- Goderis B.V.G., Versteeg M. The transnational origins of constitutions: evidence from a new global data set on constitutional rights. *CentER discussion paper*. 2013, N 2013-010, P. 1–51.
- Gómez D.P. La facultad autonómica de iniciar leyes estatales, una perspectiva comparada. *Revista D'estudis autonòmics i federals*, 2016 a, N 24, P. 155–192. (In Spanish)
- Gómez D.P. *La iniciativa legislativa de las comunidades autónomas*. Doctor's degree dissertation. Murcia, 2016 b, 455 p. (In Spanish)
- Hájek L. Regional legislative initiatives in the Czech Republic. *The Journal of legislative studies*. 2024, P. 1–21, DOI: <https://doi.org/10.1080/13572334.2024.2378551>
- Hannikainen L. La autonomía territorial de las islas Eland y la autonomía cultural del pueblo indígena Saami. *Revista d'Estudis autonòmics i federals*. 2013, N 17, P. 71–106. (In Spanish)

- Hooghe L., Marks G., Schakel A., Niedzwiecki S., Chapman-Osterkat S., Shair-Rosenfield S. *Measuring regional authority: a postfunctionalist theory of governance*. Oxford: Oxford university press, 2016, Vol. 1, 687 p. DOI: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198728870.001.0001>
- Keller E.J. *Revolutionary Ethiopia: from empire to people's republic*. Bloomington: Indiana University Press, 1991, 307 p.
- Lindström B., Lindholm G. *The future conditions for the Åland autonomy. A study of the legal and political development of Åland's self-determination*. Mariehamn: Olof M. Jansson foundation, 2021, 93 p.
- Mueller S., Mazzoleni O. Regionalist protest through shared rule? Peripherality and the use of cantonal initiatives in Switzerland. *Regional and federal studies*. 2016, Vol. 26, N 1, P. 45–71. DOI: <https://doi.org/10.1080/13597566.2015.1135134>
- Noble B. Regional legislatures and national lawmaking. *The journal of legislative studies*. 2019, Vol. 25, N 1, P. 143–147. DOI: <https://doi.org/10.1080/13572334.2019.1570597>
- Ofcansky T.P., LaVerle Berry (ed.). *Ethiopia: a country study*. Washington: Federal research division, library of Congress, 1993, 412 p.
- Palermo F. Beyond second chambers: Alternative representation of territorial interests and their reasons. *Perspectives on federalism*. 2018, Vol. 10, N 2, P. 49–70.
- Panov P., Sulimov K. Territorial heterogeneity as a factor of cross-regional variations in the activity of national lawmaking. *Russian politics*. 2024, Vol. 9, N 4, P. 455–477. DOI: <https://doi.org/10.30965/24518921-00904001>
- Sanjaume-Calvet M., Paneque A. Shared or self-rule? Regional legislative initiatives in multi-level Spain, 1979–2021. *South European society and politics*. 2023, Vol. 28, N 1, P. 75–100. DOI: <https://doi.org/10.1080/13608746.2023.2228099>
- Steinberg D-I. Burma-Myanmar: The U.S.-Burmese relationship and its vicissitudes. In: Birdsall N., Vaishnav M., Robert L. Ayres (eds). *Short of the goal: U.S. policy and poorly performing states*. Washington D.C.: Center for global development, 2006, P. 209–244.
- Sulimov K.A. Lawsuit vs amendment: Russian regions activity dynamics in using constitutional court appeals and legislative initiatives at federal level. *Ars Administrandi*. 2020, Vol. 12, N 4, P. 556–576. DOI: <https://doi.org/10.17072/2218-9173-2020-4-556-576> (In Russ.)
- Sulimov K.A. Regionalism as a driver of European regions' activity in their relations with national authorities. *Polis. Political studies*. 2022, N 6, P. 38–54. DOI: <https://doi.org/10.17976/jpps/2022.06.04> (In Russ.)
- Tremblay J.-F. (ed.). *The forum of federations handbook of fiscal federalism*. Cham: Springer Nature, 2023, 483 p. DOI: <https://doi.org/10.1007/978-3-030-97258-5>
- Ugues A., Vidal X.M., Bowler S. Los congresos estatales y la política federal en México: state legislatures and federal policymaking in Mexico. *The journal of legislative studies*. 2017, Vol. 23, N 4, P. 594–613. DOI: <https://doi.org/10.1080/13572334.2017.1394740> (In Spanish)

Литература на русском языке

- Димаджо П., Пауэлл У. Новый взгляд на «железную клетку»: институциональный изоморфизм и коллективная рациональность в организационных полях / пер. Г.Б. Юдина* // Экономическая социология. – 2010. – № 1. – С. 34–56.
- Сулимов К.А. Оспаривание vs коррекция: динамика активности российских регионов в использовании обращений в Конституционный суд и законодательной инициативы на федеральном уровне // Ars Administrandi (Искусство управления). – 2020. – Т. 12, № 4. – С. 556–576. – DOI: <https://doi.org/10.17072/2218-9173-2020-4-556-576>
- Сулимов К.А. Регионализм как драйвер активности европейских регионов в отношениях с центром // Полис. Политические исследования. – 2022. – № 6. – С. 38–54. – DOI: <https://doi.org/10.17976/jpps/2022.06.04>

* Признан иностранным агентом.